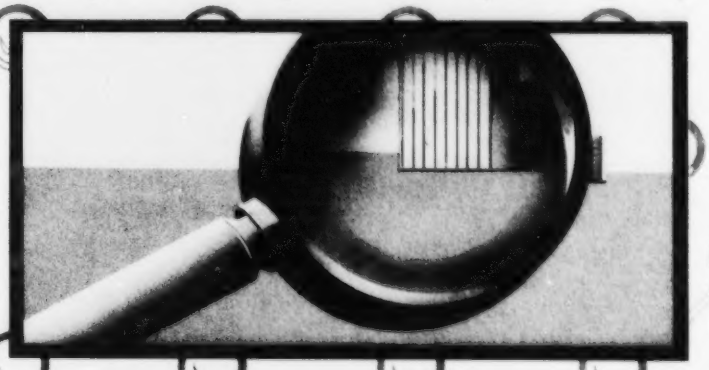
Recherches

DU CONSEIL
DU STATUT
DE LA FEMME



Québec

89-01183/

Gouvernement du Québec
Conseil du statut de la femme

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION SUR LA PROPOSITION DE RÉFORME FISCALE DU GOUVERNEMENT CANADIEN

Octobre 1987

Document de recherche dont la diffusion a été autorisée par le Conseil du statut de la femme à sa réunion des 10 et 11 septembre 1987

Francine Lepage
Direction de la recherche
et de l'analyse

Québec:
8, rue Cook
3ième étage, bureau 300
Québec G1R 5J7

Montréal:
1255, place Philippe,
bureau 708,
Montréal H3B 3G1

Révision linguistique: Jeannine Codaire
Dactylographie et mise en page: Carole White

Dépôt légal: 4e trimestre 1987
ISBN: 2-550-18238-3
Bibliothèque nationale du Québec

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

INTRODUCTION..... 1

CHAPITRE 1: LE PROJET DE RÉFORME ET SON CONTEXTE..... 3

1.1 Les lacunes du régime fiscal actuel..... 5

1.1.1 Une assiette fiscale réduite.. 5

1.1.2 Un changement dans la provenance des recettes fiscales..... 5

1.1.3 Pour les sociétés: un système complexe et peu équitable..... 6

1.1.4 Pour les particuliers: un impôt de moins en moins progressif..... 7

1.1.5 À proximité: la réforme fiscale américaine..... 8

1.1.6 La taxe fédérale de vente: mise en accusation..... 9

1.2 Les grands axes du projet de réforme..... 11

1.2.1 L'impôt sur le revenu des particuliers..... 11

1.2.2 L'impôt sur le revenu des sociétés..... 12

1.2.3 Les mesures transitoires concernant la taxe de vente et la perception des taxes et impôts..... 13

1.2.4 La taxe de vente multi-stades..... 14

1.3 Le Québec face à la réforme canadienne..... 16

1.3.1 Les principales sources de recettes fiscales du gouvernement québécois..... 16

1.3.2 Les questions soulevées par les propositions canadiennes..... 17

1.3.3 L'attrait d'une taxe de vente nationale..... 18

CHAPITRE 2: UNE ANALYSE DES PROPOSITIONS DE RÉFORME..... 21

2.1 L'imposition des sociétés..... 21

2.1.1 La contribution des sociétés aux recettes fiscales.. 21

2.1.2 La répartition du fardeau fiscal entre les sociétés. 23

2.2 L'imposition des particuliers..... 24

2.2.1 Des réductions d'impôt à replacer dans leur contexte 24

2.2.2 Des ménages sous le seuil de pauvreté encore imposés 26

2.2.3 Une atteinte au caractère progressif de l'impôt..... 30

2.2.4 Les parents: les grands oubliés de la réforme..... 37

2.2.5 Les femmes et la réforme fiscale..... 41

2.3 L'imposition de la consommation..... 44

2.3.1 L'impact des choix fiscaux sur la croissance économique..... 45

2.3.2 L'impact des choix fiscaux sur le plan de l'équité.. 48

CONCLUSION..... 53

BIBLIOGRAPHIE..... 59

INTRODUCTION

Dans la foulée de la réforme fiscale américaine, le Gouvernement canadien entreprend cette année le processus de révision de son régime de taxation. En effet, le 18 juin dernier, le ministre fédéral des Finances, monsieur Michael Wilson, déposait un Livre blanc sur la question.

Ce projet de réforme intéresse le Gouvernement québécois qui devra décider s'il fera siennes ou non les orientations qui seront prises par le Gouvernement fédéral et, éventuellement, par les autres gouvernements provinciaux.

Le régime fiscal est à la base même de la société. Il est d'abord l'instrument par lequel le gouvernement prélève les sommes nécessaires au financement de ses activités. Plus précisément, il contient les règles qui établissent quelle doit être la contribution de chacun et chacune aux finances publiques parmi les entreprises, les particuliers, les consommateurs et consommatrices, les détenteurs et détentrices de patrimoine, etc.

Le système de taxation exerce également des influences diverses sur les grands paramètres économiques comme l'épargne, l'investissement, la production et l'emploi et, finalement, sur la croissance et le développement. Ces influences sont voulues lorsque l'on fait servir les dispositions fiscales aux fins de la politique économique. Comme les autres résidants et résidantes du Canada, les Québécoises sont susceptibles d'être affectées d'une façon ou d'une autre par le projet de réforme déposé par le ministre Wilson, à titre de contribuables et de consommatrices devant acquitter impôts et taxes d'abord, mais aussi en tant que travailleuses et citoyennes.

Le Conseil du statut de la femme s'intéresse depuis plusieurs années à la fiscalité et a suggéré, à maintes reprises dans le passé, des modifications à l'impôt sur le revenu des particuliers dans le but de le rendre plus conforme aux aspirations des femmes.

Résumons en trois points les principes que le Conseil a déjà mis de l'avant:

- afin que soient établies les conditions propices à l'atteinte de l'égalité économique pour les femmes, l'État doit continuer de prélever suffisamment de recettes fiscales pour lui permettre de jouer un rôle actif dans le développement social et économique;

- pour que l'autonomie économique des femmes soit reconnue dans la fiscalité, le système d'imposition doit être fondé sur l'individu et non le couple; il doit tenir compte de l'apport social des parents, et plus précisément de la contribution des mères; enfin, il doit procurer à chaque adulte une sécurité économique de base;

- enfin, chacun et chacune doivent contribuer au fisc selon ses capacités. Pour atteindre l'équité horizontale, le régime de taxation doit exiger le même effort fiscal des contribuables bénéficiant de ressources analogues et, en conséquence, tenir compte des situations différentes tout en laissant peu de place aux échappatoires et privilèges fiscaux. D'autre part, pour respecter le principe de l'équité verticale, le système fiscal doit globalement s'appuyer sur une structure progressive selon le revenu des taux d'imposition. Les contribuables sont alors amenés à verser au fisc une proportion croissante de leur revenu à mesure que leurs moyens financiers augmentent.

Les auteurs du Livre blanc fédéral affirment, pour leur part, leur intention de réduire la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers et d'accorder un poids accru aux taxes à la consommation, taxes qui, au départ, pèsent plus lourdement sur les contribuables à faible revenu et sur les ménages comptant plusieurs membres. La parution du Livre blanc fédéral amène également le Gouvernement québécois à s'interroger sur son propre régime fiscal.

Par la présente étude, le Conseil du statut de la femme entend contribuer à la compréhension et à l'analyse des propositions soumises par le

Gouvernement canadien. Il désire en outre profiter de ce moment de réflexion sur la fiscalité québécoise pour attirer l'attention sur les dispositions qui, tout en ne sacrifiant rien aux impératifs généraux de l'équité et de l'efficacité, lui semblent en mesure de favoriser le mieux-être de la population féminine.

Le régime fédéral de taxation fait l'objet de critiques. Au cours du premier chapitre, nous ferons état de ses principales faiblesses, puis nous présenterons les grandes lignes de la réforme suggérée. Enfin, nous essayerons de situer le Québec dans ce processus de révision de la fiscalité canadienne.

De nature plutôt factuelle, ces informations nous aideront, au deuxième chapitre, à juger du projet de réforme. Nous nous intéresserons principalement à deux aspects: à l'équité des propositions soumises et à leurs effets éventuels sur la croissance économique. Nous analyserons successivement l'imposition des sociétés, celle des particuliers et la taxation de la consommation.

En conclusion, nous dégagerons les avenues qu'il faut selon nous privilégier en matière fiscale.

CHAPITRE 1
LE PROJET DE RÉFORME ET SON CONTEXTE

1.1 LES LACUNES DU RÉGIME FISCAL ACTUEL

Ces dernières années, on a relevé plusieurs failles dans le système de taxation canadien.

1.1.1 Une assiette fiscale réduite

Le système fiscal ne réussit pas à générer suffisamment de recettes. En effet, la multiplication des concessions fiscales de tous ordres, aux sociétés comme aux particuliers, a amenuisé le rendement des impôts. Le vérificateur général du Canada, monsieur Kenneth Dye(1), établit, pour les années 1982 et 1983, à environ 28 milliards de dollars par année le manque à gagner en résultant pour l'État fédéral. Ce montant se rapproche sensiblement du déficit fédéral qui est estimé, par exemple, à quelque 32 milliards de dollars en 1986-87.

1.1.2 Un changement dans la provenance des recettes fiscales

L'observation de l'ensemble des sources de recettes fiscales de l'État nous révèle que les particuliers, par l'impôt sur le revenu, contribuent de plus en plus aux recettes de l'État. Par contre, la part provenant de l'impôt sur le profit des sociétés et celle issue des

---

(1) DYE, Kenneth. Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, section 4.17.

taxes de vente et d'accise se sont amoindries dans le temps quoiqu'une hausse se fasse sentir dans les taxes à la consommation ces dernières années.

Ainsi, alors que l'impôt sur le revenu des particuliers procurait 34,0 pour cent des recettes fiscales fédérales en 1961-62, ce pourcentage s'établit à 46,1 pour cent en 1985-86. Pendant cette période, la quote-part des sociétés est passée de 21,6 pour cent à 12,9 pour cent et celle provenant des taxes de vente et d'accise de 36,5 pour cent à 22,5 pour cent(1).

1.1.3 Pour les sociétés: un système complexe et peu équitable

Cet abaissement de la contribution relative des entreprises dépend en partie de toute une gamme de déductions, dégrèvements et crédits d'impôt qui ont été concédés aux sociétés. Selon un récent rapport du Conseil économique du Canada(2), plus de la moitié des sociétés implantées au Canada n'ont pas payé d'impôt ces dernières années, parfois à cause des pertes d'exploitation enregistrées, mais, dans d'autres cas, en vertu des dispositions de la Loi de l'impôt et de la perspicacité des comptables et conseillers des entreprises. Dans le même sens, on lit, dans un document(3) accompagnant le Livre blanc déposé par le ministre Wilson, que 110 000 sociétés rentables sur 320 000 n'ont pas payé d'impôt en 1983. Rapportés dans un article du journal Le Devoir(4), les propos de l'ancien ministre québécois des Finances, monsieur Jacques Parizeau, sont révélateurs. Il cite les résultats d'une étude effectuée en 1984 par le ministère fédéral des

---

(1) Calculs établis à partir de: WILSON, Michael H. Documents budgétaires, Ottawa, 18 février 1987, tableau III, p. 34.

(2) CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. Hors du labyrinthe fiscal, p. 19.

(3) WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme de l'impôt direct, p. 13.

(4) VAN DE WALLE, Michel. "Parizeau se méfie de la réforme fiscale", Le Devoir, mardi, le 13 janvier 1987.

Finances qui montre que, alors que l'ensemble des corporations au Canada avaient acquitté quelque 8 milliards de dollars en impôt sur leurs profits en 1980-81, elles s'étaient prévalues cette année-là d'exemptions et de déductions dont la valeur atteignait 7 milliards de dollars et il leur restait pour les années subséquentes des crédits estimés à 14 milliards de dollars.

En plus de produire une érosion des recettes de l'État, tout cet ensemble de préférences fiscales ajoute à la complexité du système, réduit son équité en soumettant les entreprises à des taux effectifs de taxation très différents selon le cas et, finalement, tend à orienter les entreprises, non pas vers les activités les plus productives, mais plutôt vers celles qui permettent de réduire davantage leur fardeau fiscal.

1.1.4 Pour les particuliers: un impôt de moins en moins progressif

La multiplication des avantages fiscaux a également réduit la progressivité effective de l'impôt sur le revenu des particuliers et créé des iniquités. Ainsi, des contribuables ayant le même revenu en viennent à acquitter des impôts très différents et certaines personnes à haut revenu arrivent même à payer très peu d'impôt sinon pas du tout.

Dans le rapport du Conseil économique du Canada précédemment cité[1], on note que, sur plus d'un million de contribuables ayant déclaré des revenus de 40 000 $ ou plus en 1983, près de 15 000 (1,5 pour cent) n'avaient pas versé d'impôt, plusieurs autres n'en payant que très peu. On pose le même diagnostic dans le Livre blanc du ministre Wilson. On y mentionne, entre autres, que 4,0 pour cent des personnes recevant un revenu supérieur à 100 000 $ en 1984 n'avaient acquitté aucun impôt et que 23 pour cent des contribuables de cette

(1) CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. Hors du labyrinthe fiscal, p. 48.

même catégorie de revenu avaient été soumis à un taux d'imposition de 15 pour cent ou moins[1].

La déclaration d'impôt devient également de plus en plus complexe à mesure que s'ajoutent de nouvelles dispositions. Il semble que près de 40 pour cent des contribuables fédéraux doivent recourir à des personnes extérieures pour remplir leur formulaire[2]. De plus, comme on l'a noté pour les entreprises, la recherche d'avantages fiscaux plus qu'une rationalité strictement économique dicterait trop souvent les choix de bon nombre de particuliers.

Enfin, les auteurs du Livre blanc croient que des taux marginaux d'imposition trop élevés au Canada amènent certains contribuables à travailler moins qu'ils ne le feraient autrement, d'où perte pour l'économie. Selon eux, le travail clandestin, le recours au troc, et même la migration vers des pays moins imposés seraient par le fait même encouragés. Aucune estimation quantitative du phénomène n'est toutefois fournie. Pour certaines personnes, ces effets sont surévalués. Comme nous le verrons de plus ultérieurement, elles font également remarquer qu'un régime fiscal plus avantageux pour les contribuables à revenu élevé et encourageant l'épargne est susceptible d'exercer des effets plus néfastes encore sur l'économie.

1.1.5 À proximité: la réforme fiscale américaine

La réforme du système américain de taxation, comme celles survenues dans plusieurs autres pays occidentaux, soulève avec plus d'acuité la question des choix fiscaux. On sait qu'aux États-Unis on a transféré aux entreprises une partie du fardeau fiscal supporté par les particuliers. On a aussi étendu l'assiette fiscale des entreprises et des particuliers en réduisant le nombre de déductions et autres concessions

---

(1) WILSON, Michael H. Livre blanc, réforme fiscale 1987, p. 8.

(2) CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. Hors du labyrinthe fiscal, p. 7.

fiscales permises. En contrepartie, les taux d'imposition ont été diminués et leur nombre réduit. Les tranches de revenu imposées sont aussi devenues moins nombreuses.

Le désir de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis incite sans doute le Gouvernement canadien à s'aligner, du moins en partie, avec les grandes orientations de la réforme américaine dans le but de ne pas désavantager du point de vue fiscal les entreprises et les particuliers. Ce souhait d'une intégration plus grande des économies canadienne et américaine est donc susceptible de réduire la liberté d'action du Canada en matière fiscale, ce qui apparaît pour certaines personnes un prix important à payer. On craint également la remise en question des programmes sociaux canadiens, l'objectif étant encore une fois d'obtenir une fiscalité plus concurrentielle au Canada.

D'autres émettent l'opinion que, même en situation de libre-échange, le Canada pourra conserver une certaine liberté d'action en matière de politiques fiscales et sociales, donnant en cela l'exemple de la diversité existant actuellement entre les États américains et les pays de la CEE. On fait également valoir que les protections en santé et en retraite offertes par les grandes entreprises américaines à leurs employé-e-s coûtent cher aux entreprises comme aux employé-e-s et que des pressions pourraient être exercées afin qu'on y développe, comme au Canada, des régimes publics qui assureraient à moindre coût une couverture plus étendue.

1.1.6 La taxe fédérale de vente: mise en accusation

Depuis de nombreuses années au Canada, la taxe fédérale de vente imposée au fabricant pose problème.

Son assiette est extrêmement étroite, ce qui oblige la fixation de taux élevés pour en obtenir le rendement attendu[1]. Les services en sont exclus, ce qui fait que seulement le tiers de tous les biens et services achetés est assujetti à cette taxe. Quatre catégories de produits (les automobiles, les pièces d'automobile, le tabac, l'alcool et les carburants) produisent à eux seuls 40 pour cent du produit de la taxe de vente même s'ils ne représentent que 15 pour cent de la consommation.

Dans un document accompagnant le Livre blanc du ministre Wilson, on résume ainsi les difficultés que cette taxe soulève:

> L'actuelle taxe fédérale de vente souffre de graves défauts. Son assiette est trop étroite. Bien des secteurs d'activité économique échappent actuellement à la taxe, de sorte qu'un grand nombre d'articles manufacturés sont traités de façon manifestement discriminatoire. La taxe fédérale de vente nuit à nos exportations et favorise les importations. Elle devient de plus en plus compliquée, rendant l'observation plus difficile. Elle s'applique de façon capricieuse aux différents produits, éparpillant et amplifiant ses effets tout au long de la chaîne de distribution de manière souvent imprévisible. Elle fausse les prix à la consommation et est injuste pour les personnes nécessiteuses. Elle crée des obstacles à la croissance économique ainsi qu'à la création d'emplois et de débouchés pour les Canadiens."[2]

Par ses propositions, le ministre Wilson entend corriger les problèmes du système fiscal qu'il a diagnostiqués. Nous en ferons ressortir les points saillants.

---

(1) Ces remarques et celles qui suivent proviennent de: WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme de l'impôt direct, p. 14 à 17.

(2) WILSON, Michael H. Réforme fiscale 1987. Réforme de la taxe de vente, p. 1.

1.2 LES GRANDS AXES DU PROJET DE RÉFORME

Le ministre Wilson apporte des modifications à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés (certaines prenant effet dès 1988) qui visent principalement à limiter l'étendue des abris fiscaux et à réduire le nombre et les taux d'imposition. Il propose également des mesures transitoires touchant la taxe de vente et la perception des taxes et impôts dans l'intention d'accroître ses rentrées fiscales en attendant la deuxième phase de la réforme.

Le coeur de la réforme se situe cependant dans cette seconde étape dont le moment n'est pas précisé. Le Ministre des Finances entend alors accroître la part des recettes provenant des taxes à la consommation. Pour ce faire, il envisage de remplacer l'actuelle taxe fédérale au fabricant par une taxe assez généralisée sur la valeur ajoutée s'appliquant aux biens et services, qu'on nomme taxe de vente multi-stades.

1.2.1 L'impôt sur le revenu des particuliers

Selon le Livre blanc et les documents connexes, les modifications apportées à l'impôt sur le revenu des particuliers devraient réduire d'environ 2 milliards de dollars en 1988 (et de plus de 11 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années) le fardeau fiscal que, sans elles, les particuliers auraient eu à supporter. Par rapport à ce qu'aurait entraîné le statu quo, il semble que 80 pour cent des contribuables subiront une baisse de leurs impôts et que 850 000 personnes de plus n'auront aucun impôt à verser.

D'après les auteurs du Livre blanc, la réforme devrait permettre en outre que soient réduites les variations de l'impôt acquitté par des personnes ayant la même situation financière. Moins de personnes à

haut revenu réussiraient alors à payer très peu d'impôt ou aucun impôt.

Les principales mesures annoncées sont les suivantes:

- abaissement des taux d'imposition et réduction de 10 à 3 du nombre de tranches de revenu imposées. La structure d'imposition devient:

  . taux de 17 pour cent jusqu'à un revenu imposable de 27 500 $,
  . taux de 26 pour cent sur la partie du revenu imposable qui dépasse 27 500 $ et va jusqu'à 55 000 $,
  . taux de 29 pour cent sur le revenu imposable dépassant 55 000 $;

- conversion en crédits d'impôt des exemptions personnelles et de plusieurs déductions (revenu de pension, frais de scolarité, frais d'études, frais médicaux, dons de charité, cotisations au Régime de rentes du Québec et à l'assurance-chômage);

- réduction ou abolition de certaines déductions (revenus d'intérêt, films, immeubles résidentiels à logements multiples, repas, frais de représentation, frais d'automobile, etc.);

- blocage à 100 000 $ de l'exonération cumulative des gains en capital;

- augmentation du crédit remboursable au titre de la taxe de vente qui est versé en fonction du revenu familial. Il passe de 50 $ à 70 $ par adulte et de 25 $ à 35 $ par enfant, le crédit étant réduit de 5 pour cent sur la portion du revenu familial net dépassant 16 000 $.

1.2.2 L'impôt sur le revenu des sociétés

Les changements apportés à l'impôt sur le revenu des sociétés seront mis en application progressivement de 1988 à 1991. On entrevoit que les sociétés accroîtront leur contribution aux recettes fiscales de l'État d'environ 470 millions de dollars en 1988 et d'environ 1,6 milliard en 1992. On s'attend, selon les documents fédéraux, à ce que les écarts entre les taux d'imposition de chaque secteur soient réduits et que les sociétés rentables assurent une plus large part des recettes fiscales.

Ces nouvelles dispositions sont les suivantes:

- abaissement du taux statutaire d'imposition de 36 pour cent à 28 pour cent;
- réduction des déductions pour amortissement;
- modification des dispositions fiscales spéciales qui étaient à l'avantage des secteurs de la finance, de l'assurance et de l'immobilier;
- élimination de l'épuisement gagné dans le secteur minier;
- limitation des déductions au titre des frais de repas et de représentation;
- augmentation de la partie des gains imposables qui est soumise à l'impôt;
- limitation de l'avantage fiscal obtenu par les sociétés non cotisantes par le financement réalisé par le biais d'actions privilégiées.

1.2.3 Les mesures transitoires concernant la taxe de vente et la perception des taxes et impôts

En attendant que la taxe fédérale de vente soit modifiée, le ministre des Finances annonce une série de mesures qui entreront en vigueur le 1er juillet 1988. Ces nouvelles dispositions qui devraient apporter des revenus nets de 1,1 milliard de dollars en 1988-89 et de 1,2 milliard de dollars en 1989-1990 visent à enrayer l'érosion de l'assiette de la taxe de vente, à réduire certaines des inégalités concurrentielles les plus évidentes provenant de cette taxe et, plus directement, simplement à fournir des rentrées supplémentaires. Mentionnons l'extension aux services de télécommunications de la taxe de 10 pour cent (sauf en ce qui a trait au service résidentiel de base du téléphone) et l'augmentation de 8 à 10 pour cent de la taxe de vente sur les services de câblodistribution et de télévision payante.

D'autres mesures sont également prises dans le but de hâter les rentrées fiscales touchant la perception des taxes fédérales de vente et d'accise, les retenues à la source des employeurs et les acomptes provisionnels d'impôt.

1.2.4 La taxe de vente multi-stades

Le Gouvernement canadien se propose de remplacer l'actuelle taxe de vente au fabricant par une taxe de vente multi-stades s'appliquant sur un grand nombre de biens et services qui générerait davantage de revenus. Cette hausse des rentrées fiscales permettrait de réduire des impôts des personnes à revenu moyen et d'accroître le crédit de taxe de vente allant aux familles modestes.

L'institution d'une taxe sur la valeur ajoutée et cette réorientation vers plus de taxes à la consommation et moins d'impôts sur le revenu des particuliers en termes relatifs constituent la pierre angulaire de la réforme proposée.

Comme toute taxe sur la valeur ajoutée, la taxe multi-stades serait prélevée par les entreprises tout au long du processus de production à chaque fois que le produit change de main, en partant du produit primaire jusqu'au produit fini acheté par le consommateur. Les entreprises factureraient la taxe sur leurs ventes mais obtiendraient un crédit pour la taxe payée sur leurs achats. Cette taxe serait payée en définitive par les consommateurs et consommatrices qui devraient acquitter la taxe sur la valeur finale du produit sans bénéficier d'un quelconque remboursement de la taxe payée au stade antérieur.

Le Gouvernement fédéral souhaite instaurer une taxe uniforme et, bien qu'on n'en détermine pas le taux, les exemples du Livre blanc portent sur une taxe de 8 pour cent à laquelle pourrait s'ajouter un supplé-

ment provincial. On espère appliquer cette taxe au plus large éventail de biens possible. Sans que la décision ne soit complètement arrêtée, on mentionne que certains secteurs pourraient être exclus, tels les loyers résidentiels, la vente d'un logement usagé, les activités des organismes sans but lucratif de petite taille, les services publics de santé et d'éducation.

Selon les documents fédéraux, une taxe de vente multi-stades détient, sur l'actuelle taxe fédérale au fabricant, les avantages suivants:

- selon la terminologie économique, elle est neutre pour le producteur et le consommateur; en ce sens, elle représente un pourcentage uniforme du prix final des biens et services vendus aux consommateurs;
- elle permet plus facilement d'éliminer la taxe sur les intrants d'entreprises;
- elle n'avantage pas indûment les importations qui sont soumises à la même taxation que les produits intérieurs;
- elle renforce la compétitivité de nos exportations en rendant possible leur vente hors taxe.

Trois formes de taxe multi-stades sont envisagées:

- en cas d'accord avec les provinces, une **taxe de vente nationale**(1) qui remplacerait la taxe fédérale de vente au fabricant et les taxes provinciales de vente;
- s'il n'y a pas possibilité d'ententes avec les provinces, une

---

(1) Les mêmes biens et services devraient être taxés à travers le pays, certains produits pouvant être exemptés. La partie fédérale de la taxe serait la même à travers le pays, mais la partie provinciale de la taxe pourrait varier d'une province à l'autre. Un système de facturation des ventes serait nécessaire pour tenir compte des taux variables selon les provinces et des produits exemptés, s'il y a lieu.

taxe fédérale sur les biens et services(1) ou, encore, une **taxe fédérale sur la valeur ajoutée**(2) qui prendrait la place de la taxe fédérale de vente.

La taxe sur les biens et services serait invisible parce que incorporée au prix et les entreprises l'acquitteraient à partir de leur comptabilité sans besoin de facturation. Peu de biens et services pourraient alors être exclus. Dans la première et troisième hypothèses, la taxe représenterait un poste à part de la facture et serait donc plus visible. Le système de facturation rendrait possible l'exclusion de certains biens et services.

1.3 LE QUÉBEC FACE À LA RÉFORME CANADIENNE

Comment se situe le Québec face à ce processus de révision de la fiscalité canadienne? Nous verrons d'abord quelles sont ses principales sources de recettes fiscales et, ensuite, quelles questions soulève pour le Québec le projet de réforme canadien.

1.3.1 Les principales sources de recettes fiscales du gouvernement québécois

Le Québec est la seule province canadienne à disposer de son propre système de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette

---

(1) D'un taux uniforme, elle s'appliquerait à presque tous les biens et services au Canada. Un système de facturation ne serait pas nécessaire, la taxe étant versée par l'entreprise sur la différence entre le total de ses ventes et de ses achats.

(2) Il serait possible d'exempter certains biens et services. Un système de facturation de la taxe serait nécessaire au moment de chacune des ventes pour tenir compte des produits exemptés.

source lui a fourni environ 42,7 pour cent de ses revenus autonomes en 1986-87(1).

Comme l'Ontario et l'Alberta, il possède son système d'impôt sur les sociétés qui lui procurait environ 15,5 pour cent de ses revenus de source autonome cette même année(2). Par ailleurs, il retirait quelque 29,6 pour cent de ses revenus autonomes des taxes à la consommation, la taxe au détail contribuant pour 18,4 pour cent et les autres taxes (carburants, tabac, repas et hôtellerie, etc.) comptant pour 11,2 pour cent(3).

1.3.2 Les questions soulevées par les propositions canadiennes

Mentionnons d'abord que le Québec n'est pas tenu de s'aligner sur les propositions de réforme canadiennes. Par le passé, il a effectué ses propres choix concernant ses recettes fiscales selon ses principes d'équité, sa perception de la réalité économique québécoise et son souci de faire servir certains outils fiscaux à des fins de politique économique(4).

Par ailleurs, la décision du Québec de se différencier sur le plan fiscal ajouterait à la complexité du système fiscal canadien et soulèverait la question de la compétitivité du régime québécois par rapport aux régimes des autres provinces ou à celui des États-Unis.

En ce qui a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers, par exemple, le Québec choisira-t-il de conserver ses seize taux et paliers

---

(1) Résultats préliminaires: LÉVESQUE, Gérard D., MINISTRE DES FINANCES. Budget 1987-1988, Annexe E, p. 22.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) En ce sens, mentionnons la mise sur pied par le Québec du régime d'épargne-action.

d'imposition alors que le Canada en comptera trois, son système complexe de soutien aux familles, de même que ses exemptions personnelles qui auront été remplacées, au niveau fédéral, par des crédits d'impôt? Resserrera-t-il, lui aussi, son ensemble de préférences fiscales? Sur le plan de l'impôt sur les sociétés, le régime québécois se distingue du régime canadien en tirant ses revenus d'une taxe sur le capital et des contributions des employeurs au fonds des services de santé plus que de l'impôt sur les profits. Conservera-t-il cette orientation?

Enfin, les provinces, notamment le Québec, occupent déjà le champ des taxes à la consommation et elles font face à des besoins financiers croissants, compte tenu de leurs responsabilités courantes et du désengagement du Gouvernement fédéral dans le financement des soins de santé et de l'éducation postsecondaire. Le secteur des taxes à la consommation n'étant pas extensible à souhait, un arbitrage entre les différents niveaux de gouvernement risque donc d'être nécessaire.

1.3.3 L'attrait d'une taxe de vente nationale

Le Québec semble, lui aussi, tenté par une réforme de ses taxes à la consommation qui lui permettrait d'étendre l'assiette de ses produits taxables(1), de retirer des revenus additionnels et, peut-être, de corriger certaines lacunes de son système. Déjà, dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers(2) présenté par la précédente administration québécoise, une des trois options présentées proposait un élargissement de la taxe de vente.

---

(1) À l'heure actuelle, seulement 50 pour cent des dépenses de consommation sont touchées par les taxes à la consommation au Québec, le domaine des services en étant exclu: MINISTÈRE DES FINANCES. Notes pour une allocution de monsieur Gérard D. Lévesque à l'Association canadienne d'études fiscales, p. 11.

(2) MINISTÈRE DES FINANCES. Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, p. 247.

Le désir du gouvernement canadien d'instaurer une taxe de vente multi-stades donnera lieu à des négociations fédérales-provinciales. Les discussions sont d'ailleurs déjà amorcées. Le gouvernement québécois semble ouvert à une participation du Québec à une taxe nationale. Dans un texte[1] préparé en vue d'une allocution prononcée récemment par le ministre des Finances, monsieur Gérard D. Lévesque, on fait état des principales conditions que le Québec poserait à sa participation. Elles ont trait au respect de l'autonomie fiscale du Québec et touchent à la possibilité pour le Québec:

- de choisir son propre taux de taxation;
- de déterminer le moment de son intégration à la taxe nationale;
- de définir avec les autres l'assiette taxable; et, enfin,
- de participer à l'administration de la taxe.

Avec ces informations en trame de fond, nous essaierons, dans le second chapitre, de porter un jugement sur le projet de réforme fiscale du gouvernement canadien.

---

(1) MINISTÈRE DES FINANCES. Notes pour une allocution de monsieur Gérard D. Lévesque à l'Association canadienne d'études fiscales, p. 12.

CHAPITRE 2
UNE ANALYSE DES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Les modifications au système de taxation mises de l'avant par le Gouvernement canadien affecteront la part des recettes provenant respectivement des particuliers, des sociétés et de la consommation de même que la répartition du fardeau fiscal entre les individus.

Le prélèvement de revenus pour l'État étant la raison d'être du régime fiscal, notre première préoccupation se portera sur la façon dont se répartissent ces charges et sur les effets qu'exerceront les propositions de réforme sur l'équité du système. Nous nous intéresserons également, mais de façon subsidiaire, aux impacts éventuels des propositions sur la croissance économique.

Notre analyse visera avant tout à apporter des éléments de réflexion et à susciter des interrogations. Nous traiterons de l'imposition des sociétés et de celle des particuliers pour terminer par la taxation de la consommation, point majeur de la réforme.

2.1 L'IMPOSITION DES SOCIÉTÉS

2.1.1 La contribution des sociétés aux recettes fiscales

On sait que la réforme fiscale américaine a pour effet de transférer une partie du fardeau fiscal des particuliers vers les sociétés; la note des sociétés doit, en effet, s'accroître d'environ 120 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années et celle des particuliers se réduire d'autant. Au Canada, on se propose d'aller dans le même sens, mais de façon beaucoup plus timide. Pour 1988-89, par

exemple, on parle d'une diminution de quelque 1,7 milliard de dollars du fardeau fiscal des particuliers par rapport à ce qu'il aurait été cette année-là sans la réforme et d'un accroissement d'environ 530 millions de dollars pour les sociétés(1). Il faut cependant noter que, contrairement aux États-Unis, le gouvernement canadien compte accroître ses recettes provenant des taxes à la consommation, poids qui, en définitive, sera supporté par les ménages.

En vertu des hausses d'impôt subies par les contribuables ces dernières années et des modifications qui seront apportées à la fois à l'impôt sur le revenu des particuliers et à la taxe de vente, on peut douter que les contribuables bénéficieront d'une baisse effective de leur contribution. Dans un article du journal La Presse(2), le chroniqueur et économiste Alain Dubuc cite les estimations suivantes:

- du fait de l'impôt sur le revenu et de la taxe de vente, le fardeau fiscal supporté par les citoyens et citoyennes, qui s'établissait à 8,3 pour cent du Produit intérieur brut (PIB) en 1984-85 et à 8,9 pour cent en 1985-86, atteindra 10,8 pour cent en 1991-92;

- durant cette période, la contribution aux recettes fiscales des sociétés qui représentait 2,1 pour cent du PIB en 1984-85 et aussi peu que 1,9 pour cent en 1985-86, se situera à 2,3 pour cent du PIB en 1991-92.

Bien qu'elles aient la faculté de reporter dans le prix de leurs produits (et donc aux consommateurs et consommatrices) les impôts qu'elles défraient, il nous semble juste que les sociétés, comme les autres secteurs de l'économie, versent leur quote-part et soient donc appelées à contribuer directement au financement des activités de l'État. On doit de plus s'assurer que la répartition du fardeau fiscal entre les entreprises respecte les règles de l'équité.

---

(1) WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme fiscale 1987. Livre blanc, p. 79, tableau 5.1.

(2) DUBUC, Alain. "Le fardeau fiscal conservateur", La Presse, 4 juillet 1987.

2.1.2 La répartition du fardeau fiscal entre les sociétés

Il semble que la réforme de l'impôt sur les sociétés, qui s'appuie sur un abaissement des taux, sur l'élimination ou la réduction des abris fiscaux et sur un resserrement des règles visant à contrer l'évitement fiscal, rendra le système plus neutre et plus équitable pour les entreprises.

Ainsi[1],

- pour l'ensemble du secteur, le taux effectif moyen d'impôt payé par les sociétés passerait avec la réforme de 18,7 à 19,6 pour cent des bénéfices déclarés dans les états financiers des entreprises;
- les différences de traitement faites aux sociétés selon les secteurs s'atténueraient. Alors que les taux effectifs d'imposition des sociétés selon les secteurs allaient de 14,5 à 24,5 pour cent des bénéfices déclarés dans les états financiers avant la réforme, ils iraient de 15,5 à 22,6 pour cent après la réforme;
- avec la réduction des concessions fiscales consenties aux sociétés, l'assiette fiscale s'élargirait. Environ 84 pour cent des bénéfices déclarés dans les états financiers des sociétés deviendraient imposables contre seulement 72 pour cent avant la réforme.

On constate quand même que des différences existeront encore dans les taux effectifs imposés aux sociétés. Certains analystes s'attendaient à ce qu'on aille plus loin dans la coupure des abris fiscaux. Signalons de plus que, contrairement aux États-Unis, le gouvernement canadien n'a pas cru bon d'appliquer un impôt minimum à l'endroit des sociétés. Les documents fédéraux nous indiquent que, même si leur nombre sera réduit, des sociétés rentables réussiront encore à ne pas payer d'impôt. Il y a donc encore pour elles possibilité d'évasion fiscale.

Ainsi, si les nouvelles règles avaient été intégralement appliquées en 1983, on peut dire que 50 000 des 110 000 sociétés rentables qui

---

(1) Ces résultats sont tirés de: WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme de l'impôt direct, p. 44 à 48.

n'avaient pas payé d'impôt cette année-là seraient devenues imposables. Cependant, parmi les 60 000 sociétés restantes, 35 000 n'auraient pas versé d'impôt en vertu de la déduction de pertes antérieures et 25 000 à cause du maintien de certains encouragements fiscaux ou de la faiblesse de leurs bénéfices(1).

Dans la prochaine section, nous nous intéresserons aux effets de la réforme touchant l'impôt sur le revenu des particuliers.

2.2 L'IMPOSITION DES PARTICULIERS

Les propositions de réforme touchant l'impôt sur le revenu des particuliers auront pour effet, selon les documents fédéraux:

- d'exempter de l'impôt fédéral 850 000 contribuables de plus;
- de réduire les impôts de 8,9 millions de personnes, c'est-à-dire de huit contribuables sur dix; et
- de diminuer les variations existant entre les impôts payés par les individus ayant la même situation financière, mais tirant leur revenu de sources différentes.

Nous analyserons de plus près l'impact des mesures envisagées.

2.2.1 Des réductions d'impôt à replacer dans leur contexte

Les réductions globales à l'impôt sur le revenu des particuliers dont fait état le Livre blanc représentent, on l'a vu, les sommes que les

---

(1) WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme de l'impôt direct, p. 48.

(2) Dans un article, Paul Durivage fait état d'un taux total de 41 pour cent pour le Québec comparé à un taux de 39 pour cent pour les États-Unis l'an prochain; "Les entreprises canadiennes plus imposées qu'aux USA", La Presse, le 19 juin 1987, A14.

contribuables auront à payer en moins par rapport à ce qu'ils auraient dû débourser sans la réforme. Il ne s'agit donc pas de réduction par rapport à ce qu'ils ont versé au fisc canadien au moment de leur déclaration des revenus de 1986. Il nous apparaît important de replacer dans leur contexte les réductions annoncées même si, au départ, nous ne sommes pas opposées à un recours plus grand à l'impôt sur le revenu des particuliers comme source de financement de l'État.

Malgré les nouvelles dispositions mises en place, le Gouvernement canadien s'attend dans les faits à recevoir plus d'impôt sur le revenu des particuliers d'une année à l'autre. En 1987-88, il escompte toucher 4,7 milliards de dollars de plus qu'en 1986-87, et en 1988-89, 1,7 milliard de plus que l'année précédente(1).

Considérons maintenant les réductions d'impôt annoncées. On parle d'une variation moyenne de l'impôt sur le revenu des particuliers de 295 $ par ménage. Il semble que quelque 8 850 000 de ménages bénéficieront d'une baisse moyenne de 475 $ pendant que 1 530 000 ménages subiront une hausse de 665 $. Ces réductions ne nous semblent pas très considérables, surtout qu'il s'agit d'estimations établies par ménage et qu'il arrive souvent qu'un ménage compte plus d'un gagne-pain. Dans le cas des résidants et résidantes du Québec, il faudra attendre de connaître les décisions prises par le Gouvernement québécois pour connaître le plein effet de la réforme. On sait, en effet, que les Québécois et Québécoises versent plus de la moitié de leur impôt au fisc de leur province, partie qui n'est pas touchée par les propositions fédérales.

---

(1) Selon les estimations fournies, l'impôt direct prélevé auprès des particuliers représentera une part croissante du Produit intérieur brut (PIB), passant de 6,9 pour cent du PIB en 1985-86 à 7,7 pour cent en 1988-89 pour atteindre 8,2 pour cent en 1991-92. Résultats établis à partir de: WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Perspectives économiques et financières, p. 51, tableau A-1 et p. 53, tableau A-3.

Enfin, dans l'attente de la réforme de la taxe fédérale de vente, le ministre Wilson annonce la levée de taxes de vente additionnelles, destinées à équilibrer son budget. Avec ce 1,1 milliard de nouvelles taxes en 1988-89, les contribuables remettront donc au fisc une bonne partie du 1,7 milliard de dollars qu'ils avaient cru pouvoir conserver cette année-là(1).

Les taxes à la consommation pesant plus lourdement sur le budget des personnes à revenu modeste que l'impôt sur le revenu, cette modification dans la façon de prélever taxes et impôts risque de porter atteinte à l'objectif de progressivité générale du système fiscal auquel la société semble souscrire.

2.2.2 Des ménages sous le seuil de pauvreté encore imposés

La transformation des exemptions personnelles et de certaines déductions en crédits d'impôt et le relèvement du crédit remboursable de taxe de vente auront pour effet de soustraire à l'imposition 850 000 personnes de plus, selon les estimations fournies. Cela constitue une bonne nouvelle. Cependant, il faut dire qu'avec l'arrêt, en 1986, de l'indexation complète des tranches d'imposition et des exemptions personnelles(2), un certain nombre de personnes sont devenues imposables cette année-là sans que ne se soit accrue leur richesse réelle. Soulignons de plus que les nouveaux crédits ne sont pas remboursables, ce qui veut dire que les personnes disposant de trop petits revenus pour les utiliser tous (entre autres, les femmes au foyer) ne peuvent en profiter pleinement. Le choix de les rendre remboursables aurait

---

(1) Résultats établis à partir de: WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Perspectives économiques et financières, p. 32, tableau 4.1.

(2) En effet, depuis 1986, le gouvernement canadien n'indexe plus que partiellement à l'inflation les tranches d'imposition et les exemptions personnelles. Il se base dorénavant sur le taux de croissance des prix à la consommation réduit de 3 pour cent.

permis au régime fiscal de jeter les bases d'un système de revenu minimum garanti pour toute la population, en complément de nos régimes d'assurances sociales et de nos politiques universelles.

Le relèvement des seuils d'imposition sous l'effet de la réforme permettra aux personnes âgées dont les revenus se situent en dessous des seuils de pauvreté d'échapper à l'imposition. Toutefois, un certain nombre de contribuables de moins de 65 ans resteront imposables même si leurs revenus sont jugés insuffisants.

Le tableau suivant, tiré d'un document accompagnant le Livre blanc, en fait foi. On y a ajouté une colonne où figurent les seuils de pauvreté de 1987 estimés par le **Conseil national de bien-être social** pour les secteurs de résidence de 500 000 habitants et plus au Canada.

Tableau 1

Seuil de revenu auquel un particulier commence à payer de l'impôt fédéral en 1988[1] et seuil des faibles revenus estimés pour 1987[2] au Canada

	SEUIL D'IMPOSITION 1988		SEUIL DES FAIBLES REVENUS 1987
	Avant la réforme fiscale	Après la réforme fiscale	500 000 habitants et +
	($)	($)	($)
Personne seule, moins de 65 ans	4 940	6 220	11 079
Couple marié à revenu unique, moins de 65 ans, deux enfants	16 770	18 470	22 532
Personne seule, 65 ans et plus	10 785	11 430	11 079
Couple marié, 65 ans ou plus	16 945	19 010	14 617

1. Pour les contribuables de moins de 65 ans, on suppose que le revenu est d'origine salariale. Les déductions normales comme la déduction pour frais liés à un emploi et les cotisations de RPC/RRQ et de primes d'A.-C. ont été prises en compte dans le calcul des impôts. Les allocations familiales sont également incluses le cas échéant. Pour les contribuables de 65 ans ou plus, le revenu est une combinaison de SV, de pensions et de revenus de placement.

Source: WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme de l'impôt direct, p. 44, tableau 4.8.

2. Il s'agit des seuils de faible revenu de Statistique Canada qui ont été mis à jour par le Conseil national de bien-être social en supposant un taux d'inflation de 4 pour cent en 1987.

Source: CONSEIL NATIONAL DE BIEN-ÊTRE SOCIAL. Les seuils de pauvreté de 1987, p. 11, tableau 1.

Même s'il aurait été plus juste de comparer les seuils d'imposition de 1988 aux seuils des faibles revenus de la même année, on peut voir que les personnes âgées à faible revenu éviteront généralement l'imposition en 1988 alors que les personnes et les familles de moins de 65 ans continueront, particulièrement dans les grandes agglomérations, d'être imposées bien avant qu'elles n'aient atteint les seuils de pauvreté.

En vertu de la nouvelle structure d'imposition qui commence dorénavant à un taux de 17 pour cent, ces contribuables devront de plus acquitter des impôts assez importants, compte tenu de leurs faibles revenus.

En outre, le ministre Wilson indique qu'il entend n'indexer que partiellement les tranches d'imposition et les nouveaux crédits d'impôt à partir de 1989, c'est-à-dire pour la portion du taux d'inflation dépassant 3 pour cent seulement. Si le ministre ne revient pas sur sa décision, des contribuables maintenant exemptés deviendront imposables au fil de l'inflation et le fardeau des personnes imposées s'alourdira avec le temps plus que ne le justifierait l'accroissement réel de leurs revenus. Cela nous semble inacceptable. Dans son étude sur la réforme de l'impôt(1), le Conseil économique du Canada recommande d'ailleurs au gouvernement canadien de rétablir la pleine indexation du régime fiscal des particuliers.

Enfin, le ministre des Finances, monsieur Michael Wilson, a accru à chacun de ses budgets le fardeau fiscal des consommateurs et consommatrices en décrétant des augmentations successives de taxe de vente ou de taxes et droits d'accise.

Selon le Conseil national de bien-être social:

> "... Les pauvres sont les plus durement touchés par les hausses de taxes fédérales à la consommation des dernières années. Le nouveau crédit de taxe de vente protège un peu les Canadiens les plus pauvres contre ces hausses de taxes mais n'aide pas les petits salariés dont le revenu dépasse le seuil de 15 000 $ ouvrant droit au crédit maximum mais qui demeurent néanmoins sous le seuil de pauvreté."(2)

On peut alors à bon droit se demander si l'augmentation du crédit de taxe de vente annoncée dans le Livre blanc sur la réforme fiscale réus-

---

(1) CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. Hors du labyrinthe fiscal, p. 23, recommandation 6.

(2) CONSEIL NATIONAL DE BIEN-ÊTRE SOCIAL. "Vos taxes/impôts augmentent à cause des hausses de taxes à la consommation", Impôt-clip 7, p. 3.

sira à compenser pleinement pour ces personnes les nouvelles taxes de vente qui seront levées à partir de 1988 et si, au contraire, il y aura alourdissement de leur fardeau fiscal.

2.2.3 Une atteinte au caractère progressif de l'impôt

L'impôt sur le revenu en théorie et en pratique

Le système fiscal dans son ensemble apparaît juste socialement lorsqu'il tient compte de la faculté contributive des personnes, c'est-à-dire de la capacité de chacun et de chacune à contribuer aux finances publiques. Un tel système s'appuie alors sur les principes d'équité horizontale et d'équité verticale, tels que nous les avons définis dans l'introduction de notre étude. En théorie, l'impôt sur le revenu est le plus équitable de tous les impôts. En premier lieu, il intègre généralement des dispositions destinées à tenir compte des situations différentes (présence d'enfants, handicap, maladie, etc.) qui visent l'équité horizontale. En second lieu, il recherche l'équité verticale en s'appuyant sur une structure croissante selon le revenu des taux d'imposition. Ainsi, les contribuables ayant le même revenu, mais une situation familiale différente, ne paient pas les mêmes impôts d'une part, et d'autre part, les particuliers, à mesure que leur revenu s'élève, sont appelés à verser au fisc un pourcentage croissant de ce revenu. En comparaison, les cotisations sociales, l'impôt foncier et les taxes à la consommation constituent des taxes généralement proportionnelles au revenu, sinon dégressives. En effet, le pourcentage du revenu versé sous ces formes de taxes se maintient ou décroît lorsque le revenu augmente.

Dans la réalité cependant, l'octroi d'exemptions et de déductions, le traitement préférentiel accordé à certaines sources de revenu (gains de capital, revenus de placements, revenus autonomes) et la multiplication

des abris fiscaux mettent en cause l'équité horizontale du système et son caractère progressif.

Les effets de la réforme sur le rétablissement de l'équité verticale et horizontale du régime

La réforme annoncée améliorera-t-elle le régime fiscal au plan de l'équité?

En ce qui a trait à l'équité horizontale, les contribuables tirant leur revenu de source salariale demeureront, après la réforme, imposés à un taux effectif plus élevé que ceux recevant des revenus de source autonome ou de placements, le taux moyen de l'impôt fédéral et provincial s'établissant à 19,0 pour cent pour les premiers et à 15,6 pour cent pour les seconds(1).

D'autre part, on affirme dans le Livre blanc que la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers sera renforcée en mentionnant que la part de l'impôt fédéral sur le revenu acquitté par les contribuables dont le revenu dépasse 50 000 $ augmentera alors que celle provenant des contribuables ayant un revenu inférieur à 30 000 $ diminuera. Il faut toutefois nuancer cette affirmation, car les résultats ne nous apparaissent pas spectaculaires. On voit que, alors que la proportion de l'impôt fédéral payable par les contribuables ayant un revenu inférieur à 30 000 $ passera, sous l'effet de la réforme, de 26,8 à 25,3 pour cent, celle des particuliers ayant un revenu supérieur à 50 000 $ augmentera de 34,9 à 36,2 pour cent(2).

La réforme aura pour effet d'abaisser les taux d'imposition des personnes à haut revenu qui n'utilisaient pas beaucoup les abris fiscaux et de relever l'impôt de celles qui faisaient grand usage des abris qui

---

(1) WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. La réforme de l'impôt direct, p. 42, tableau 4.7.

(2) Idem, p. 40, tableau 4.4.

ont été réduits ou éliminés. De ce point de vue, les modifications apportées amélioreront la situation sans produire, cependant, un régime effectivement progressif pour tous et toutes.

Le tableau suivant nous permet d'en juger. Il présente les taux moyens d'impôt fédéral et provincial sur le revenu en 1988 avant et après la réforme, et cela pour les ménages dont l'impôt diminuera sous l'effet de la réforme et pour ceux dont l'impôt s'accroîtra.

Tableau 2

Rétrécissement des écarts de taux moyens d'impôt fédéral et provincial sur le revenu, 1988

	MÉNAGES DONT L'IMPÔT DIMINUE		MÉNAGES DONT L'IMPÔT AUGMENTE	
REVENU	Taux moyen d'impôt féd.-prov. avant la réforme	Taux moyen d'impôt féd.-prov. après la réforme	Taux moyen d'impôt féd.-prov. avant la réforme	Taux moyen d'impôt féd.-prov. après la réforme
(000 $)	(pour cent)			
Moins de 15[1]	7,1	5,7	6,9	8,6
15-30	14,7	12,9	9,3	11,0
30-50	19,7	18,5	16,6	17,7
50-100	24,3	23,3	20,1	21,2
100 et plus	33,8	31,1	21,5	23,2
TOTAL	20,5	19,0	17,3	18,6

1. Le taux d'imposition de ce groupe n'est pas strictement comparable avant et après la réforme fiscale en raison du grand nombre de personnes qui se trouve dans ce groupe et de la diversité de leur situation. Après la réforme fiscale, les ménages dont les impôts augmentent comprennent les personnes dont le revenu net est inférieur à 15 000 $ en raison de la déduction des frais d'automobile, de bureaux à domicile et des frais de représentation qui sont touchés par les nouvelles règles relatives à la déduction de ces dépenses. Certains reçoivent un revenu appréciable de placements et leurs impôts sont modifiés par des mesures telle la réduction du crédit d'impôt pour dividendes.

Source: WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. La réforme de l'impôt direct, p. 41, tableau 4.6.

On constate que, pour les ménages dont l'impôt sera abaissé, la structure effective des taux d'imposition était progressive avant la réforme et le demeurera après. Par contre, les ménages dont l'impôt s'accroîtra avec la réforme étaient frappés, avant la réforme, de taux moyens d'impôt beaucoup moins importants que le premier groupe de ménages et cela continuera après la réforme. De plus, à partir d'un revenu de 50 000 $, les ménages dont l'impôt augmentera étaient imposés à un taux effectif proportionnel avant la réforme (20,1 pour cent pour un revenu entre 50 000 $ et 100 000 $ contre 21,5 pour cent pour un revenu de 100 000 $ et plus). La réforme corrige peu cette situation (les taux s'établiront respectivement à 21,2 et 23,2 pour cent).

Des baisses absolues d'impôt plus élevées pour les hauts revenus

La réforme fiscale occasionnera des baisses d'impôt en absolu plus importantes chez les contribuables à revenu très élevé que chez les autres.

Le tableau suivant reprend les principaux résultats à cet effet.

Tableau 3

Effet de la réforme fiscale

Effet global de la réforme fiscale pour tous les ménages touchés

Variation moyenne de l'impôt fédéral et provincial sur les revenus des particuliers, 1988

Tous les ménages touchés

REVENU	NOMBRE DE MÉNAGES TOUCHÉS	VARIATION MOYENNE	VARIATION EN POURCENTAGE DU REVENU
(000 $)	(000)	($)	(%)
Moins de 15	2 860	- 90	- 0,8
15-30	3 310	- 320	- 1,4
30-50	2 575	- 310	- 0,8
50-100	1 740	- 395	- 0,6
100 et plus	235	- 1 615	- 1,0
TOTAL	10 720	- 295	- 0,9

Ménages dont l'impôt diminue

REVENU	NOMBRE DE MÉNAGES TOUCHÉS	VARIATION MOYENNE	VARIATION EN POURCENTAGE DU REVENU
(000 $)	(000)	($)	(%)
Moins de 15	2 315	- 140	- 1,4
15-30	2 910	- 405	- 1,8
30-50	2 090	- 470	- 1,2
50-100	1 360	- 700	- 1,1
100 et plus	175	- 4 365	- 2,6
TOTAL	8 850	- 475	- 1,5

Ménages dont l'impôt augmente

REVENU	NOMBRE DE MÉNAGES TOUCHÉS	VARIATION MOYENNE	VARIATION EN POURCENTAGE DU REVENU
(000 $)	(000)	($)	(%)
Moins de 15	335	180	1,7
15-30	335	380	1,7
30-50	440	430	1,1
50-100	355	745	1,2
100 et plus	65	6 140	3,6
TOTAL	1 530	665	1,6

Source: WILSON, Michael H. Réforme de l'impôt direct, p. 37 et 38, tableaux 4.2 et 4.3.

On note que toutes les classes de revenu représentées bénéficieront d'une réduction moyenne de leur impôt, la baisse s'élevant à 90 $ pour les ménages ayant un revenu de moins de 15 000 $, à 310 $ pour ceux gagnant entre 30 000 $ et 50 000 $ pour atteindre 1 615 $ pour les ménages touchant 100 000 $ et plus.

Lorsque l'on retient seulement les ménages dont l'impôt diminue, le même phénomène se reproduit, la réduction pour les catégories de ménages précédemment retenues atteignant respectivement 140 $, 470 $ et 4 365 $. La baisse obtenue en pourcentage du revenu confirme que les grands gagnants appartiennent à la classe de revenu la plus élevée. En effet, les ménages gagnant plus de 100 000 $ voient leur impôt diminuer de 2,6 pour cent de leur revenu alors que ce taux s'établit à 1,2 pour cent pour les ménages gagnant de 30 000 $ à 50 000 $ et à 1,4 pour cent pour ceux touchant moins de 15 000 $.

Par contre, les ménages gagnant plus de 100 000 $ sont ceux qui, parmi les ménages qui verront augmenter leur impôt, subiront les hausses les plus importantes, en absolu (+ 4 365 $) comme en pourcentage de leur revenu (+ 3,6 pour cent). Soulignons toutefois que, parmi les ménages à revenu très élevé, le nombre de ceux qui bénéficieront d'une baisse de leur impôt (175 000 ménages) surpasse le nombre de ceux qui encourront une augmentation (65 000 ménages).

Des résultats prévisibles

Il faut dire que le ministre Wilson a choisi de passer d'une structure d'imposition composée de dix taux (allant de 6 à 34 pour cent) à une structure de trois taux seulement (17, 26 et 29 pour cent). La progressivité effective de l'imposition à l'intérieur de chacune des tranches de revenu est donc relativement faible et l'on note que les revenus dépassant 55 000 $ sont imposés à un taux (29 pour cent) à peine supérieur à celui qui frappe les revenus se situant entre 27 501 $ et 55 000 $ (26 pour cent).

Certains analystes s'attendaient à une diminution du nombre de taux d'imposition, mais à une structure plus progressive des taux (des taux de 10, 20 et 30 pour cent, par exemple). On prévoyait également en certains milieux qu'on irait plus loin dans la coupure des abris fiscaux. Les résultats actuels étaient donc prévisibles compte tenu des choix qui ont été effectués.

Aux États-Unis, on a, il est vrai, adopté une structure simplifiée d'imposition (des taux de 15 et 28 pour cent avec une surtaxe de 5 pour cent pour la troisième tranche d'imposition). Cependant, les Canadiens bénéficient d'un système de sécurité sociale plus développé comportant des programmes universels (santé, éducation, sécurité de la vieillesse, allocations familiales, etc.) qui justifie amplement le maintien d'une structure d'impôt plus progressive ici.

Au Canada, on a réduit des avantages fiscaux dont tirent généralement profit des contribuables ayant des revenus moyens ou inférieurs à la moyenne:

- retrait de la déduction de 500 $ pour les dépenses encourues pour le travail;
- abolition de la déduction de 1 000 $ de revenu d'intérêt;
- remplacement de la déduction des cotisations à l'assurance-chômage et au régime de rentes par des crédits qui sont moins généreux pour les particuliers à revenu moyen.

À elles seules, ces trois modifications apporteront des recettes additionnelles estimées à 2,3 milliards de dollars en 1988[1]. Même si l'on en a parfois resserré l'application, on a, par contre, maintenu des avantages profitant surtout aux contribuables à revenu élevé:

- exemption à vie de 100 000 $ sur les gains au capital;
- exemption subséquente de l'imposition du tiers des gains en capital en 1988 et du quart en 1990;

---

(1) WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme de l'impôt direct, p. 71.

- déduction fiscale pour l'achat d'actions accréditives;

- relèvement dans le futur des montants déductibles dans les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et maintien de cette aide fiscale sous forme de déductions plutôt que de crédits d'impôt.

Notons qu'aux États-Unis, les gains de capital sont inclus dans le revenu imposable et taxés en totalité et que les déductions touchant les régimes d'épargne-retraite sont limitées. On se demande, en particulier, pourquoi l'on a maintenu l'exemption de 100 000 $ des gains en capital, étant donné son caractère peu productif et hautement spéculatif et pourquoi ces gains ne seront pas taxés en totalité par la suite.

La réforme n'a pas modifié, non plus, le caractère peu opérant de l'impôt minimum de remplacement, institué dans le but d'amener les contribuables qui en ont les moyens à acquitter au moins un impôt minimum. Sa portée serait dérisoire en vertu de la disposition qui permet à un contribuable ayant versé un impôt minimum pour une année donnée de s'en servir comme crédit d'impôt au cours des années suivantes lorsque son fardeau fiscal normal dépasse son impôt minimum.

En définitive, il nous apparaît que la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers profitera surtout aux contribuables à faible revenu et à ceux à revenu élevé.

2.2.4 Les parents: les grands oubliés de la réforme

Les choix fiscaux effectués au moment d'une réforme fiscale doivent refléter les valeurs de la société. Que l'on doive accorder aux parents un support financier appréciable pour leurs enfants nous semble correspondre à un consensus social assez large.

Or, dans son budget de mai 1985, le ministre Wilson annonçait une série de restrictions concernant les mesures destinées aux enfants:

- pleinement indexées à l'inflation depuis 1973, les allocations familiales devenaient, à compter de 1986, indexées seulement pour la partie de l'inflation dépassant 3 pour cent;

- le crédit d'impôt remboursable pour enfant, destiné aux familles à revenu inférieur à la moyenne, serait haussé successivement jusqu'en 1988. Par contre, à partir de 1989, il ne deviendrait plus qu'indexé partiellement. On réduisait en 1986 le seuil de revenu donnant droit au crédit maximum, ce seuil devenant indexé seulement partiellement par la suite;

- l'exemption fiscale pour enfants était réduite annuellement à partir de 1986 pour atteindre, en 1989, le niveau des allocations familiales fédérales, rendant ainsi ces allocations non imposables.

Maints groupes ont alors dénoncé cette politique par laquelle le gouvernement fédéral entendait réduire l'aide financière accordée pour les enfants, **immédiatement** dans le cas des familles à revenu moyen et, **à partir de 1990**, pour tous les parents, l'inflation faisant son oeuvre(1).

L'étude des impacts de la réforme nous révèle ce fait étonnant. Déjà éprouvés par les mesures budgétaires du ministre Wilson, les parents, sauf ceux à faible revenu, tireront moins profit de la réforme fiscale que les particuliers sans enfant. Le tableau suivant, construit à partir de simulations de source fédérale, est clair à cet effet. Il présente la réduction d'impôt obtenue selon le niveau de revenu: 1) par une personne seule de moins de 65 ans, 2) par un couple disposant d'un revenu et ayant deux enfants de moins de 18 ans et 3) par un couple ayant deux revenus et deux enfants.

---

(1) D'après les calculs effectués par: CONSEIL NATIONAL DE BIEN-ÊTRE SOCIAL. "Vos taxes/impôts augmentent à cause des changements aux prestations pour enfants", Impôt-clip 6, p. 3 et 4.

Tableau 4

Réduction d'impôt obtenue sous l'effet de la réforme fiscale, selon le type de ménage et le revenu, 1988

REVENU	PERSONNE SEULE DE MOINS DE 65 ANS	COUPLE, UN REVENU ET DEUX ENFANTS[1]	COUPLE, DEUX REVENUS ET DEUX ENFANTS[1]
($)	($)	($)	($)
10 000	75	35	0
15 000	170	415	210
20 000	340	515	175
25 000	590	640	235
30 000	695	555	215
40 000	535	255	445
50 000	905	355	825
75 000	1 855	1 055	1 210

1. Enfants de moins de 18 ans.

Source: MINISTÈRE DES FINANCES. Impôt des particuliers, p. 25 à 27.

On voit dans cet exemple que la réduction d'impôt obtenue en 1988 par la personne seule surpasse celle allant au couple disposant d'un seul revenu lorsque leur revenu s'établit à 30 000 $ ou plus. La situation est encore moins favorable pour le couple à deux revenus qui obtient une baisse d'impôt moins importante que la personne vivant seule dès que son revenu atteint 20 000 $ ou plus. Pour ces trois types de ménages, la réduction d'impôt reçue est plus élevée lorsque le revenu du ménage atteint 75 000 $.

Ces résultats s'expliquent en partie par la réduction des taux d'imposition obtenue par les tranches de revenu supérieures. D'autre part,

bon nombre de parents encourront une réduction de leur crédit remboursable pour enfants si l'on ne rétablit pas les barèmes en fonction de la nouvelle définition du revenu net qui apparaîtra dans la déclaration des revenus.

En effet, le retrait de la déduction de 500 $ pour frais de travail et le remplacement de la déduction des cotisations à l'assurance-chômage et au régime de rentes gonflent le revenu net des parents qui obtiennent alors un crédit pour enfant moins important. Cette réduction du crédit interviendrait dès que le revenu familial dépasse 24 000 $ environ. Dans les documents fédéraux(1), cette perte est estimée à 68 $ pour un couple comptant un gagne-pain et deux enfants de moins de 18 ans dont le revenu s'élève à 26 100 $. D'après la Presse canadienne(2), cette perte s'élèverait, en 1988, à environ 84 $ pour une famille typique à un gagne-pain et à 100 $ dans le cas d'une famille à deux gagne-pain. Le manque à gagner pour les parents (et le gain pour le fisc) oscillerait entre 84 et 100 millions de dollars et toucherait plus d'un million de parents.

De plus, la conversion de l'exemption pour enfant en un crédit d'impôt selon un taux de 17 pour cent entraînera une perte pour les parents qui, imposés à un taux marginal plus élevé que 17 pour cent, auraient tiré davantage profit de l'exemption. Soulignons aussi le retrait de l'exemption octroyée pour les enfants de 18 ans et plus encore aux études. Cette exemption aurait pu être remplacée avantageusement par un crédit d'impôt remboursable allant en propre à ces jeunes adultes.

De façon générale, on doit retenir de la réforme fiscale que la réduction du crédit d'impôt remboursable versé pour les enfants de moins de 18 ans touchera des parents dont les revenus se situent en dessous de la moyenne, tout comme les précédentes restrictions budgétaires appor-

---

(1) MINISTÈRE DES FINANCES. Impôt des particuliers, p. 13.

(2) CANADIAN PRESS. "Million families could lose credits: tax brief indicates", The Toronto Star, 29 juin 1987, p. A3.

tées à l'aide financière aux parents. De plus, la décision de n'indexer que partiellement les tranches d'imposition et les nouveaux crédits d'impôt personnels, qui s'ajoute à celle de n'indexer que partiellement les allocations familiales et le crédit remboursable pour enfants, alourdira, au gré de l'inflation, la charge financière supportée par les parents. Le gouvernement fédéral réduit ses obligations envers les parents alors même que le phénomène de la dénatalité allège ses charges à cet égard, mais rend encore plus nécessaire le maintien d'encouragements financiers à l'endroit des parents.

Soulignons, cependant, que la façon selon laquelle le gouvernement canadien attribue son aide financière aux parents (en faisant de la mère la bénéficiaire et en s'appuyant principalement sur des allocations familiales universelles et un crédit d'impôt remboursable décroissant selon le revenu familial) nous apparaît beaucoup plus équitable et plus simple que la manière québécoise. On se rappellera que le Québec se fonde sur des exemptions pour enfant qui profitent davantage aux parents à revenu élevé et que ces exemptions sont assorties d'un mécanisme complexe de remboursement des allocations familiales attribuées pour les deux premiers enfants. Les mères ne sont plus les principales destinataires de l'aide attribuée pour les enfants, les sommes qui leur sont versées étant devenues remboursables et, donc, symboliques pour la famille.

2.2.5 Les femmes et la réforme fiscale

Peu de dispositions de la réforme fiscale s'adressent nommément aux femmes. Cependant, celles-ci seront directement affectées par les propositions en tant que personnes à faible revenu, épouses sans revenu propre, mères, salariées à revenu modeste, consommatrices et citoyennes.

Les femmes à faible revenu

Les femmes représentent une bonne proportion des personnes à petit revenu, et cela particulièrement lorsqu'elles avancent en âge. La transformation des exemptions personnelles et d'un certain nombre de déductions en crédits d'impôt sera donc bénéfique pour plusieurs d'entre elles qui n'auront plus à payer d'impôt. Cependant, comme les autres personnes à bas revenu, elles auraient tiré un meilleur profit encore de crédits personnels devenus **remboursables** et **entièrement indexés** à l'inflation.

Les épouses sans revenu propre

Dans le cas de l'exemption de personne mariée, sa transformation en crédit d'impôt, plus équitable, répond à une partie seulement des attentes. En effet, on se demande pourquoi le crédit octroyé dans ce cas est inférieur à celui allant à l'adulte déclarant un revenu et pourquoi, de plus, on n'a pas choisi de le rendre remboursable et de le verser en propre à la conjointe au foyer au lieu de l'attribuer au conjoint contribuable. On aurait ainsi contribué à l'autonomie économique des épouses en leur fournissant un revenu de base et en cessant de lier leur décision d'emploi à la perte d'un avantage fiscal pour leur conjoint.

Les salariées à revenu modeste

On a vu que la réforme fiscale apportait des réductions d'impôt croissant avec le revenu. Les femmes en emploi touchant souvent des revenus modestes, elles ne doivent donc s'attendre qu'à un léger allégement par rapport à ce qu'aurait été leur fardeau fiscal en 1988. Elles seront privées du bénéfice de certaines déductions (le 500 $ pour dépenses de travail et la déduction de 1 000 $ de revenu d'intérêt) sans que les

abris fiscaux qui ont été conservés pour les contribuables à revenu élevé soient à leur portée. Elles ont d'ailleurs déjà été affectées par la désindexation partielle du régime fiscal en 1986 ainsi que par les hausses successives de taxes à la consommation décrétées depuis 1984.

Les mères

En tant que mères, la baisse du crédit d'impôt remboursable pour enfants, sous l'effet de la réforme fiscale, les touchera directement puisqu'elles reçoivent ce crédit en propre, ce qui limitera, pour elles, les avantages potentiels de la réforme. Rappelons aussi que la désindexation partielle des allocations familiales en 1986 et celle du crédit d'impôt remboursable à partir de 1989 diminueront de 3 pour cent, année après année, le pouvoir d'achat réel de ces aides financières.

Le gouvernement canadien accorde pour le premier enfant d'une famille monoparentale un crédit d'impôt équivalent à celui attribué dans un couple pour un ou une conjointe sans revenu. Il reconnaît en cela que le premier enfant d'une famille monoparentale occasionne des dépenses au moins aussi importantes qu'un deuxième adulte dans un ménage. Cette disposition nous semble très valable et nous avons déjà déploré vivement que le Québec, pour sa part, réduise l'aide fiscale attribuée dans ce cas. Par contre, le retrait de l'exemption pour l'enfant de plus de 18 ans aux études alourdira le fardeau fiscal de certaines femmes responsables de famille monoparentale. On aurait pu avantageusement la remplacer par un crédit d'impôt remboursable au profit de ces jeunes adultes.

D'autre part, on ne souffle mot dans la Livre blanc du traitement fiscal qui est accordé à la pension alimentaire versée pour les enfants. Cette pension continuera donc d'être déductible du revenu pour le parent qui la verse et imposable pour celui qui la reçoit.

Cette disposition soulève de plus en plus d'oppositions de la part de mères en emploi qui prennent la charge de leurs enfants. Elles se demandent pourquoi les pères, jugés aptes à verser une pension pour leurs enfants, se voient accorder un tel privilège alors qu'elles sont, de leur côté, imposées sur ces sommes destinées aux enfants qu'elles ne gèrent finalement qu'en tant que tutrices. La réforme aurait pu être l'occasion de mieux adapter la fiscalité et la sécurité du revenu à ces situations familiales qui ne représentent plus à l'heure actuelle des cas d'exception.

Enfin, en ce qui a trait aux frais de garde, les parents et les mères restent en attente d'une politique apte à répondre mieux aux besoins que l'actuelle déduction.

Tout compte fait, les modifications apportées à l'impôt sur le revenu des particuliers comportent pour les femmes peu d'avantages marquants. Dans la dernière partie de ce chapitre, nous analyserons la décision d'accorder plus de poids aux taxes à la consommation dans les recettes fiscales de l'État.

2.3 L'IMPOSITION DE LA CONSOMMATION

Le point marquant du Livre blanc réside dans le fait que la réforme fiscale modifie la part des recettes que l'État retire de ses grandes sources traditionnelles de financement. Comme on l'a vu, on compte freiner la croissance relative du fardeau fiscal des particuliers par rapport à ce qu'il serait devenu en maintenant le statu quo (allégement de 1,7 milliard de dollars en 1988-89). Les sociétés doivent supporter une partie des allégements obtenus par les particuliers (hausse de leur contribution de 530 millions en 1988-89). Cependant, c'est vers un système réformé de taxe à la consommation que l'on entend principalement se tourner pour compenser le manque à gagner subi par l'État. Il

s'agit donc d'une réorientation importante. Nous essayerons d'en cerner les impacts sur la croissance économique et sur l'équité du régime fiscal.

2.3.1 L'impact des choix fiscaux sur la croissance économique

Épargne n'égale pas nécessairement investissement

L'idée de fond qui sous-tend la réforme de l'impôt des particuliers[1] est que l'abaissement des taux marginaux de taxation, en laissant plus de revenu après impôt aux personnes en emploi, incitera les individus à entrer sur le marché du travail ou à accroître leurs heures de travail. Ceux-ci seront également amenés à augmenter leur taux d'épargne. On croit que cela sera bénéfique pour les perspectives économiques canadiennes, par exemple, à la compétitivité internationale, au solde de la balance commerciale, à la création d'emplois, à la demande interne et aux investissements.

En ce qui a trait à l'institution d'une taxe sur la valeur ajoutée, le Livre blanc[2] s'attarde sur les effets favorables de la réforme de la taxe de vente: affectation plus efficiente des ressources; amélioration de la compétitivité de nos produits; accroissement de nos exportations, de la production intérieure et de l'emploi; plus grande incitation à l'investissement, croissance économique, etc. Par ailleurs, on semble limiter les effets défavorables découlant d'un accroissement significatif du financement de l'État par les taxes à la consommation, se contentant d'évoquer une hausse ponctuelle et sans conséquence du prix des produits autrefois non taxés.

---

(1) WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme fiscale 1987. Livre blanc, p. 75 et 76.

(2) Idem, p. 76 et 77.

On peut s'interroger sur l'optimisme de telles prévisions. Compte tenu de la rigidité actuelle du marché du travail, peut-on croire en particulier que bien des personnes à revenu élevé augmenteront leur activité de façon significative si on réduit leur taux d'imposition? Et, si tel était le cas, on peut se demander si l'incitation faite aux gens déjà en emploi d'accroître leur temps de travail constitue un objectif légitime à poursuivre lorsqu'une partie importante de la population souffre de chômage et de sous-emploi?

Dans son étude sur la réforme de l'impôt(1), le Conseil économique du Canada fait sienne cette préoccupation d'instaurer un régime fiscal favorisant l'épargne et l'investissement. Cependant, quatre membres dissidents du Conseil contestent cette orientation(2).

Selon ces personnes, si le régime fiscal ne doit pas nuire à la croissance économique, son but ultime n'est pas d'accroître l'épargne, mais plutôt d'assurer une juste répartition du fardeau des dépenses publiques. Ces membres dissidents soulignent de plus que le Canada n'a pas de problème d'épargne, mais qu'il souffre d'une insuffisance de la demande globale. Stimuler l'épargne serait donc nuire à la demande globale et causer plus de chômage. Selon eux, pour que l'épargne se convertisse en investissement, il faut que les investisseurs aient la certitude de pouvoir écouler leur production. Ils concluent donc qu'un régime fiscal qui a comme objectif principal d'accroître l'épargne ne peut que causer du chômage et nuire à la croissance économique. On risquerait donc d'atteindre un effet contraire à celui qu'on dit rechercher.

Le Canada nous semble un pays qui se finance déjà passablement par les taxes à la consommation lorsqu'on le compare à des pays concurrents. Ainsi, en considérant tous les paliers de gouvernement, il tirait 32,7

---

(1) CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. Hors du labyrinthe fiscal, p. 21 à 36.

(2) Idem, p. 37 à 39.

pour cent de ses recettes fiscales des taxes sur les biens et services en 1984, alors que ce pourcentage s'élevait à 18,2 pour cent seulement aux États-Unis, à 15,1 pour cent au Japon, à 28,7 pour cent en France et, enfin, à 30,0 pour cent dans l'ensemble des pays de l'OCDE(1). Les taxes sur les biens et services représentaient cette même année 11,0 pour cent du PIB au Canada, seulement 5,3 et 4,1 pour cent aux États-Unis et au Japon, 13,1 pour cent en France et 11,2 pour cent dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

L'accroissement des taxes à la consommation se reflétera dans les prix à l'intérieur du pays. L'argent que les contribuables auront économisé sous l'effet des allégements à l'impôt sur le revenu, ils devront le redonner en consommant des produits plus chers ou ils choisiront de l'épargner, ce qui n'apparaît pas, comme on l'a vu, la meilleure façon de soutenir la demande globale et, par conséquent, l'emploi.

L'impact sur la demande respective des biens et services d'une taxe multi-stades étendue

L'institution d'une taxe multi-stades à taux uniforme sur une gamme étendue de biens et services aura pour effet de baisser le prix des produits qui étaient auparavant imposés à un taux plus élevé (automobiles, pièces d'automobiles, tabac, alcool, carburants, etc.) et d'accroître le prix de ceux qui étaient exemptés (alimentation, vêtements, chaussures, médicaments, biens de production non taxés, services, etc.). Quel effet cela aura-t-il sur la demande respective de ces produits?

On sait que le Québec a choisi de soustraire de la taxe au détail des produits fabriqués au Québec et considérés essentiels pour la plupart (alimentation, souliers, meubles, vêtements, etc.) pour des raisons

---

(1) OCDE. Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-1985, OCDE, Paris, 1986, tableaux 24 et 25, p. 94.

sociales et dans le but de favoriser son industrie. L'application d'une taxe nationale à l'échelle du pays à une assiette fiscale intégrant ces produits aura sûrement des répercussions sur ces industries.

Le secteur des services représentant un secteur intensif en main-d'oeuvre, certains craignent les effets sur l'emploi de la hausse des prix qui suivra la taxation des services. On doit souligner également que cette taxe pourra avoir pour effet de favoriser le travail clandestin dans certains secteurs à la frange du marché (comme celui des services personnels, par exemple) qui voudrait éviter d'y être soumis.

Souhaitant une réforme des taxes à la consommation, le Conseil économique du Canada(1) émet l'opinion que l'adoption d'une taxe sur les transactions commerciales (sorte de T.V.A.) représenterait une nette amélioration par rapport à l'actuelle taxe fédérale de vente. Par contre, il ne se dit pas convaincu que cette taxe constituerait un instrument approprié pour accroître sensiblement les recettes du gouvernement fédéral, dans l'immédiat ou à plus long terme. Ayant déjà souligné ses effets sur la hausse des prix à la consommation, les auteurs font état des inconvénients de cette taxe sur le plan de l'équité et de ses implications régionales et internationales.

2.3.2 L'impact des choix fiscaux sur le plan de l'équité

Les taxes à la consommation sont reconnues comme des taxes dégressives. En effet, consommant souvent la totalité de son revenu, les ménages à faible revenu consacrent à ces taxes un pourcentage plus élevé de leur revenu que les ménages à revenu élevé qui sont en position d'épargner. On peut alors s'interroger sur l'impact, sur l'équité générale du système fiscal, d'un financement des recettes publiques qui se ferait davantage par ce type de taxe et moins par l'impôt sur le revenu.

---

(1) CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. Hors du labyrinthe fiscal, p. 29 et 30.

Les dépenses effectuées selon le revenu de la famille

L'examen du tableau des dépenses moyennes effectuées au Canada en 1984[1], selon le quintile de revenu de la famille[2] (familles et personnes seules), est indicatif à ce sujet. On y apprend que:

- les familles appartenant au premier quintile de revenu (les plus pauvres) consacrent 93 pour cent de leurs dépenses totales en produits de consommation courante alors que ce pourcentage s'élève à 65 pour cent pour celles appartenant au cinquième quintile (les mieux nanties);

- la part consacrée à l'alimentation, au logement et à l'habillement représente chez les familles du premier quintile 58 pour cent de leurs dépenses totales alors que ce pourcentage s'établit à 33 pour cent chez celles du cinquième quintile;

- les impôts personnels versés par les familles au premier quintile représente 2 pour cent de leurs dépenses totales alors que ce pourcentage s'élève à 26 pour cent chez celles du cinquième quintile;

- durant l'année, les familles appartenant au premier quintile ont accru leur passif (ou endettement) de 858 $ en moyenne alors que les familles faisant partie du cinquième quintile ont augmenté leur actif de 9 176 $;

- 99 pour cent des familles du premier quintile ne comptent pas de salariés à temps plein, 60 pour cent ont une femme à leur tête, et 30 pour cent des chefs de famille et des personnes seules ont 65 ans et plus.

  Par contre, 6 pour cent seulement des familles du quintile supérieur ne comptent aucun salarié à temps plein, et 51 pour cent en comptent deux ou plus; 88 pour cent des chefs de ces familles sont des hommes et 3 pour cent ont 65 ans et plus.

On constate donc que les personnes les plus pauvres de notre société, qui se recrutent beaucoup parmi les femmes, les responsables de famille monoparentale, les personnes sans emploi et les personnes âgées, con-

---

(1) STATISTIQUE CANADA. Dépenses des familles au Canada, p. 9 à 12 et p. 23.

(2) Pour regrouper les familles en quintiles de revenu, on classe les familles par ordre croissant de revenu et on les divise en cinq groupes. Dans chaque groupe ou quintile se retrouvent 20 pour cent des familles. Le premier quintile regroupe les familles ayant le revenu le plus bas alors que le cinquième quintile renferme les familles ayant le revenu le plus élevé.

sacrent une part très importante de leur revenu à la consommation de produits essentiels. Par ailleurs, elles paient peu d'impôts sur le revenu.

Les effets d'une taxe multi-stades étendue sur les consommateurs et consommatrices

L'augmentation des recettes fiscales provenant de l'institution d'une taxe multi-stades étendue à toute une gamme de biens et services aura pour effet global d'augmenter les prix à la consommation. Comment y réagiront les personnes à faible revenu, les familles nombreuses, les jeunes familles qui sont davantage au stade de l'endettement que de l'épargne, les individus ayant une consommation spécifique comme les handicapés, les mères en emploi, grandes consommatrices de services familiaux substituts? Ces familles, on l'a vu, n'auront bénéficié que de faibles réductions d'impôt en absolu.

Un financement accru de l'État par les taxes à la consommation risque de plus d'accroître le fardeau fiscal des provinces et des régions pauvres pendant que la réduction de la part tirée de l'impôt sur le revenu des particuliers diminuera le fardeau fiscal des provinces et des régions riches. Si aucune mesure ne vient contrer ces effets, le développement économique de ces entités devrait en être affecté.

Dans le Livre blanc, on dit que le remplacement de la taxe de vente fédérale par une taxe multi-stades plus étendue améliorera la neutralité du régime au plan de la consommation: les produits qui étaient fortement taxés auparavant ne seront plus défavorisés par rapport aux autres. Cela pose la question de la neutralité de la taxation. Doit-on rechercher cette neutralité en toutes occasions?

Est-il plutôt normal qu'un État, par sa structure de taxation, choisisse de favoriser la consommation des produits essentiels à l'individu

tiels ou comportant des externalités sociales positives au détriment de produits moins essentiels (produits de luxe) ou, même, nuisibles (produits polluants, produits dommageables pour la santé). Est-il anormal qu'un État choisisse de se financer, moins à partir de taxes sur l'alimentation et les soins dentaires qu'à partir de taxes sur l'alcool et le tabac? C'est le choix qu'ont effectué dans le passé bien des pays.

Une taxe sur la valeur ajoutée risque d'être moins visible qu'un impôt sur le revenu. La tentation pourra être grande alors pour l'État d'en augmenter le taux dans le but d'accroître ses recettes. À ce propos, une des trois formes de taxe mentionnées dans les documents fédéraux, la taxe sur les biens et services, est tout à fait invisible puisqu'elle est incluse dans le prix sans qu'il ne soit besoin de facturation. Même quand la taxe est facturée, il reste que peu d'individus sont capables de dire en fin d'année quel montant ils ont payé en taxes à la consommation.

Conscient du caractère dégressif des taxes à la consommation, le ministre Wilson se propose d'améliorer le crédit de taxe de vente actuel. Celui-ci, plus généreux, deviendrait payable à l'avance en plusieurs versements annuels et attribué à un plus grand nombre de familles. Mais, peut-on être assuré que ce crédit réussira à annuler l'effet dégressif de ces taxes? Et, pour les familles nombreuses ne se qualifiant pas au crédit, les taxes à la consommation continueront de peser lourdement.

Face à l'adoption d'une taxe multi-stades, la question du crédit remboursable de taxe de vente représente, avec celle des produits qui seraient exemptés, un sujet capital. Peut-on craindre qu'un crédit, dont on peut facilement modifier la valeur par décision politique, n'offre qu'une garantie bien minime, une fois que les taxes ont été instaurées?

Quels en seront le montant et le mécanisme d'indexation? Comment s'assurera-t-on que les plus pauvres le réclameront? S'adressera-t-il à toutes les familles disposant d'un revenu inférieur à la moyenne? Dans la négative, les ménages à revenu moyen ou modeste feront les frais de la réforme, les petits revenus étant pour leur part dédommagés. Avant que la réforme ne soit annoncée, le Conseil national de bien-être social(1) estimait que le crédit de taxe de vente attribué présentement était insuffisant pour compenser les hausses de taxes survenues et qu'il devrait être porté à un maximum de 1 200 $ pour les familles comptant deux adultes et deux enfants dont le revenu est inférieur à 15 000 $ advenant l'adoption d'une taxe sur la valeur ajoutée.

Si le crédit de taxe de vente est suffisant pour compenser les ménages ayant un revenu inférieur à la moyenne, faut-il de plus exempter de la taxation certains biens et services? Le gouvernement fédéral souhaite qu'il y ait le moins d'exemptions possible parce que toute exemption réduit le rendement de la taxe et complique l'administration et les coûts d'application du système. Soulignons que, dans la plupart des pays qui ont recours aux taxes sur la valeur ajoutée, les gouvernements choisissent d'exempter certains produits jugés essentiels ou de les imposer à un taux moindre.

La réforme des taxes à la consommation au Canada pose donc de nombreuses questions, tant au plan de la croissance économique qu'à celui de l'équité, auxquelles toutes les réponses n'ont pas été encore apportées.

---

(1) CONSEIL NATIONAL DE BIEN-ÊTRE SOCIAL. La réforme fiscale: facteurs à considérer, p. 6.

CONCLUSION

La réforme du système fiscal canadien nous amène à nous interroger au Québec sur la finalité et les impacts de la taxation. Quelle part respective doit être supportée par les particuliers, les sociétés et les consommateurs et consommatrices? Jusqu'où faut-il aller dans la progressivité du régime d'impôt sur les particuliers? Un système qui favorise l'épargne risque-t-il d'être incompatible avec un régime équitable socialement?

En conclusion, nous aimerions dégager les avenues qu'il faut, selon nous, privilégier en matière fiscale.

De façon générale, il nous apparaît dans le meilleur intérêt de la population féminine que l'État continue à prélever suffisamment de ressources par son système fiscal pour être en mesure de jouer un rôle actif dans le développement économique et social. Les femmes ont en effet besoin de l'État pour atteindre l'égalité économique.

Les propositions de réforme de l'impôt des sociétés contenues dans le Livre blanc accroîtront la part de leur contribution aux finances publiques. Cette décision nous semble judicieuse, car les entreprises ont vu se réduire leur fardeau fiscal de façon régulière depuis la seconde guerre en même temps que s'accroissaient les subventions gouvernementales.

Dans le futur, on doit voir à ce que les entreprises versent leur écot aux finances publiques et que le système soit équitable pour toutes, ce qui n'a pas été le cas dans le passé. L'imposition, comme aux États-Unis, d'un impôt minimum pour les sociétés nous semble de plus une mesure souhaitable.

En ce qui a trait aux propositions de réforme fédérale touchant l'impôt sur le revenu des particuliers, l'institution de crédits d'impôt en remplacement des exemptions fiscales et le resserrement des abris fiscaux annoncés dans le Livre blanc nous apparaissent des choix valables.

Cependant, nous croyons que l'on doit aller plus loin pour favoriser véritablement l'autonomie économique de tous les adultes, mieux supporter les parents, améliorer l'équité horizontale du système fiscal et s'assurer de sa progressivité.

Ainsi, dans l'impôt sur le revenu, on doit reconnaître les besoins de base de chaque adulte en instituant au profit de toutes les personnes de 18 ans et plus un crédit d'impôt personnel, remboursable et d'un même montant pour toutes. Un crédit équivalent doit aussi être attribué aux responsables de famille monoparentale pour leur premier enfant.

Ce crédit remplacerait avantageusement les exemptions personnelles et de personne mariée actuelles de même que les crédits d'impôt non remboursables et transférables entre conjoints qui sont proposés dans le Livre blanc. On comprend difficilement pourquoi on fait encore du contribuable marié le bénéficiaire du crédit octroyé pour sa conjointe sans revenu, pourquoi ce crédit est d'un montant inférieur à celui attribué à l'adulte qui déclare un revenu et pourquoi on abolit sans la remplacer l'exemption accordée pour les étudiant-e-s sans revenu de 18 ans et plus.

La réforme fiscale doit être l'occasion d'accroître, et non de réduire, le support financier apporté aux parents pour l'entretien et la garde des enfants. Tous les parents doivent pouvoir bénéficier de mesures universelles (allocations familiales, crédits à la garde, subventions de base des services de garde, etc.). Des aides sélectives selon le revenu doivent ensuite être allouées aux familles ayant un revenu inférieur à la moyenne.

Les allocations, subventions et crédits doivent être pleinement indexés au coût de la vie de façon à éviter l'érosion de l'aide accordée qui s'ensuivrait inévitablement sans cela.

Tant que les mères continueront d'être les principales responsables de l'entretien des enfants et à toucher des revenus inférieurs à ceux des pères dans l'ensemble, elles doivent généralement être les bénéficiaires de ces mesures.

Un régime d'impôt progressif selon le revenu doit demeurer une source importante de financement pour l'État, cet impôt étant de tous ceux qui frappent les individus le plus équitable de tous.

On doit adopter la définition la plus large possible des revenus et éviter d'accorder un statut privilégié aux revenus de placements, aux gains résultant d'un travail autonome et aux gains de capital. Comme aux États-Unis, on devrait envisager de taxer pleinement les gains de capital au lieu de donner droit à une exemption à vie de 100 000 $ et, ensuite, de les imposer seulement aux deux tiers ou aux trois quarts de leur valeur. Les contributions aux régimes de retraite doivent continuer d'être plafonnées. L'avantage fiscal doit être attribué sous la forme d'un crédit plutôt que d'une exemption.

Enfin, la table de trois taux suggérée dans le Livre blanc fédéral (17, 26 et 29 pour cent) ne permet pas d'obtenir un impôt vraiment progressif selon le revenu. Elle commence de façon trop abrupte (taux de 17 pour cent) et impose ensuite à peu près de la même façon les contribuables à revenu moyen (taux de 26 pour cent) et ceux à revenu élevé (taux de 29 pour cent). De plus, l'impôt minimum de remplacement visant à amener les contribuables à revenu élevé à verser leur part d'impôt n'atteint pas vraiment son but.

On doit adopter une table d'impôt sur le revenu qui, tout en comprenant moins de taux que la table actuelle, doit en contenir suffisamment pour

lui permettre d'être réellement progressive selon le revenu. On doit resserrer les règles d'application de l'impôt minimum afin que les contribuables à revenu élevé ne réussissent pas à se soustraire à leurs obligations à l'endroit du fisc.

Enfin,nous désirons attirer l'attention sur les dangers que l'instauration d'une taxe sur la valeur ajoutée comportent sans parler des coûts d'administration qu'elle suscite. Ces dangers ont trait principalement au risque de voir l'État se financer davantage par cette source de revenu. Or, le Gouvernement fédéral ne cache pas son intention d'accroître ses rentrées fiscales provenant des taxes à la consommation et de réduire la part attendue de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cela risque de rendre le système fiscal moins équitable et de nuire à la croissance économique.

Une taxe sur la valeur ajoutée a, au départ, un caractère dégressif selon le revenu en ce sens qu'elle pèse plus lourdement sur les ménages à revenu modeste (femmes sans emploi, personnes âgées, responsables de famille monoparentale) qu'un impôt sur le revenu produisant un rendement comparable. L'attribution d'un crédit de taxe remboursable en fait au mieux un impôt proportionnel selon le revenu, mais rien ne garantit que, au fil des ans, ce crédit sera indexé suffisamment pour lui permettre de jouer le rôle qu'on lui assigne. De toute façon, les ménages qui sont privés de ce crédit parce qu'ils disposent d'un revenu tout juste suffisant, entre autres les ménages composés de plusieurs enfants, supportent alors un fardeau fiscal plus élevé qu'ils ne le feraient dans un régime axé davantage sur l'impôt sur le revenu. On dit aussi que les provinces et les régions pauvres sont pénalisées par ce système comparativement aux provinces et aux régions plus riches.

D'autre part, un régime fiscal axé davantage sur les taxes à la consommation et moins sur un impôt progressif selon le revenu favorise la formation d'épargne au détriment de la demande globale, de l'emploi et de la croissance économique.

Enfin, la taxe sur la valeur ajoutée constitue un impôt moins visible pour les contribuables que ne l'est l'impôt sur le revenu. Comme on souhaite l'étendre à une gamme assez large de produits, son rendement par point de pourcentage sera de plus très élevé. La tentation pourra être forte alors d'y recourir allègrement, une fois qu'elle aura été instituée. On n'exclut pas la possiblité d'étendre cette taxe à des produits essentiels actuellement non taxés (la nourriture, par exemple). Cela se traduira par une hausse du prix de ces produits, susceptible d'en réduire la consommation.

Nous sommes donc amenées à formuler les mises en garde générales suivantes à l'endroit des taxes à la consommation.

Les gouvernements ne doivent pas accroître la part de leurs recettes fiscales provenant de cette source. Les taxes à la consommation doivent être le plus visibles possible. Elles doivent apparaître de façon séparée sur le bon d'achat des produits et non être incluses dans le prix. À la fin de chaque année, on devrait estimer le coût annuel des taxes à la consommation défrayées selon la composition du ménage et la tranche de revenu.

Par l'intermédiaire des crédits remboursables de taxe de vente, les contribuables se situant sous les seuils de pauvreté doivent être remboursés totalement des taxes à la consommation qu'ils ont payées.

Certains produits réputés essentiels doivent pouvoir bénéficier d'un traitement particulier.

Le fardeau fiscal découlant de l'impôt sur le revenu et du niveau actuel des taxes à la consommation doit être globalement progressif selon le revenu.

Enfin, avant que des choix définitifs ne soient posés par les gouvernements, il nous apparaît essentiel qu'une étude complète des impacts éventuels des propositions de réforme fiscale soit effectuée, que la population en soit saisie et qu'elle puisse se faire entendre sur le sujet.

BIBLIOGRAPHIE

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. Hors du labyrinthe fiscal. Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement, rapport de synthèse du Conseil économique du Canada, Approvisionnements et Services Canada, 1987, Ottawa, 62 p.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. Les seuils de pauvreté de 1987, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1987, 24 p. et annexe de 17 p.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. "Vos taxes/impôts augmentent à cause des hausses de taxes à la consommation", Impôt-clip 7, Ottawa, Gouvernement du Canada, juin 1987, 6 p.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. "Vos taxes/impôts augmentent à cause des changements aux prestations pour enfants", Impôt-clip 6, Ottawa, Gouvernement du Canada, juin 1987, 4 p.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. La réforme fiscale: facteurs à considérer, Impôt-clip 1, Ottawa, Gouvernement du Canada, juin 1987, 12 p.

DUBUC, Alain. "Le fardeau fiscal conservateur", La Presse, 4 juillet 1987.

DURIVAGE, Paul. "Les entreprises canadiennes plus imposées qu'aux USA", La Presse, le 19 juin 1987.

DYE, Kenneth. Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes. Exercice financier clos le 31 mars 1986, (à compléter)

LÉVESQUE, Gérard D., MINISTRE DES FINANCES. Budget 1987-88. Discours sur le budget et renseignements supplémentaires, Québec, ministère des Finances, 30 avril 1987.

MINISTÈRE DES FINANCES. Notes pour une allocution de monsieur Gérard D. Lévesque à l'Association canadienne d'études fiscales, Québec, ministère des Finances, 4 juin 1987, 13 p.

MINISTÈRE DES FINANCES. Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Québec, Gouvernement du Québec, 1984, 398 p.

MINISTÈRE DES FINANCES. L'impôt des particuliers. Réforme fiscale 1987, Ottawa, Gouvernement du Canada, 18 juin 1987, 32 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE). Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-85, Paris, 1986.

VAN DE WALLE, Michel. "Parizeau se méfie de la réforme fiscale", Le Devoir, mardi, le 13 janvier 1987.

WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme de l'impôt direct. Réforme fiscale 1987, Ottawa, ministère des Finances du Canada, 1987, 167 p.

WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Documents budgétaires. Les perspectives économiques et le plan financier. Renseignements supplémentaires. Avis de motion des voies et moyens du budget, Ottawa, ministère des Finances du Canada, 18 février 1987, ? p.

WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme fiscal 1987. Livre blanc, Ottawa, ministère des Finances du Canada, 18 juin 1987, 83 p.

WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Réforme fiscale 1987. Réforme de la taxe de vente, Ottawa, ministère des Finances du Canada, 18 juin 1987, 174 p.

WILSON, Michael H., MINISTRE DES FINANCES. Perspectives économiques et financières. Réforme fiscale 1987, Ottawa, ministère des Finances du Canada, 18 juin 1987, 53 p.